

การพัฒนาการจัดการปกครอง: นัยยะสำหรับการปฏิรูปภาครัฐในอนาคต

Developing Governance: Implications for Future Public Sector Reform

พระมหาสุทิตล จิตตปณฺโญ,
พระมหาสุรสีห์ นนทปณฺโญ, ปราโมทย์ อุ่นจิตสกุล,
กำธร สร้อยพรรณนา, พระมหากิตติ กิตติเมธี และ พระมหาณัฐพันธ์ สุทสุสนวิภาณี
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น
PhramahaSuttidon Jittapanyo,
PhramahaSurasit Chaisangka, Pramote Aunjitsakul,
Kamthon Soipanna, Phramaha Kitti Kittimatee and
Phramaha Natthabhan Sudassanavibhani
Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Khon Kaen Campus, Thailand
Corresponding Author, E-mail: Suttidon.poo@mcu.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษาการพัฒนาการจัดการปกครอง มีการศึกษาขอบเขตอำนาจรัฐแบบดั้งเดิม ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเพียงหนึ่งเดียวของการปกครอง และเมื่อไม่นานมานี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนเกี่ยวกับอำนาจรัฐได้เกิดขึ้นจากรัฐไปสู่การจัดการปกครอง และได้เกิดเป็นคลื่นสามลูกขึ้นมาของการเปลี่ยนแปลง โดยคลื่นลูกที่ 1 เป็นการจัดการปกครองแบบเครือข่าย คลื่นลูกที่ 2 วิกฤติการจัดการปกครอง และคลื่นลูกที่ 3 เป็นการจัดการปกครองที่ถอยห่างออกจากศูนย์กลาง ซึ่งปัจจุบันคลื่นลูกที่ 1 และคลื่นลูกที่ 2 ได้ตายไปเรียบร้อยแล้ว และนำไปสู่การเกิดขึ้นของคลื่นลูกที่ 3 การจัดการปกครองที่ถอยห่างจากศูนย์กลาง และจากการศึกษาของ Osborne ได้ระบุว่าทั้งสามคลื่นมีการเกิดขึ้นและทับซ้อนกันอยู่ และผลการศึกษาได้เสนอธรรมชาติและลักษณะของระบบการส่งมอบบริการใน 3 รูปแบบ คือ (1) การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Public Administration: PA) (2) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และ (3) การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปภาครัฐในอนาคต

คำสำคัญ: การพัฒนา; การจัดการปกครอง; การปฏิรูปภาครัฐในอนาคต

* วันที่รับบทความ : 14 มิถุนายน 2567; วันที่แก้ไขบทความ 28 มิถุนายน 2567; วันที่ตอบรับบทความ : 29 มิถุนายน 2567

Received: June 14 2027; Revised: June 28 2024; Accepted: June 29 2024

Abstract

The study of administrative management has traditionally focused on the scope of state power. Initially, the state exercised a singular form of governmental power. However, there has been a recent shift from state-centric power to governance, leading to three distinct waves of change. The first wave introduced network-based governance arrangements. The second wave brought about super-government arrangements. The third wave represents a move away from centralized governance. Currently, the first and second waves have completely subsided, giving rise to the third wave of decentralized administrative management. Osborne's study indicates that all three waves occur and overlap, revealing the characteristics of service delivery systems in three formats: (1) Traditional Public Administration (PA), (2) New Public Management (NPM), and (3) New Public Governance (NPG). These formats serve as guidelines for future public sector reform.

Keywords: Development; Governance; Future Government Reform

บทนำ

การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Public Administration: PA) มีลักษณะกระบวนการของนโยบายบังคับแบบแนวดิ่งและลำดับชั้น ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ 1.ยึดหลักนิติธรรม 2. ยึดกฎเกณฑ์และข้อกำหนด 3. ยึดถือระบบราชการ 4. การแยกการบริหารและการเมืองออกจากกัน 5. ยึดถือระบบงบประมาณแบบส่วนที่เพิ่มและแบบสะสม และ 6. ส่งมอบบริการโดยมืออาชีพ โดย PA นั้นมีจุดแข็ง ที่เน้นกระบวนการกำหนดนโยบาย ส่วนจุดอ่อน ไม่เน้นที่การนำนโยบายไปปฏิบัติ และไม่เน้นผลลัพธ์ (Osborne, 2010) และ (Bevir and Rhodes, 2011) มองว่าคลื่นลูกที่ 1 ของการจัดการปกครอง มีลักษณะสำคัญ คือ ทำให้รัฐกลวงและการเกิดการจัดการแบบเคลื่อนย้ายเข้ามาทำลายแบบเดิม การใช้ระบบการตลาด การกระจายการส่งมอบบริการสาธารณะ และการตีความเคลื่อนย้ายแยกจากการตลาดและระบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ก่อให้เกิดการตื่นเครียดในการใช้เคลื่อนย้าย เกิดเป็นความสับสนและความยุ่งเหยิงของคลื่นลูกที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นการแตกแยกเป็นส่วนเสี้ยว ได้เกิดผลที่ไม่คาดหมายขึ้นมาของคลื่นลูกที่ 1 จึงทำให้เกิดแกนกลางที่กลวงเป็นปัญหาของคลื่นลูกที่ 1 ข้อโจมตีของคลื่นลูกที่ 1 นั้น คือ รัฐได้ถูกทำให้กลวงและหายไป (Bevir and Rhodes, 2011) ในการแก้ไขปัญหของคลื่นลูกที่ 1 ได้นำไปสู่คลื่นลูกที่ 2 เกิดการเรียกร้องให้รัฐกลับมาใหม่ได้เกิดเป็น อภิการจัดการปกครอง

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มีนิยามที่หลากหลาย นิยามที่เป็นแบบฉบับของ PM คือ กระบวนการที่ทำให้แน่ใจว่าทรัพยากรที่มีอยู่จะได้ดำเนินการอย่างเหมาะสม ทรัพยากรที่นำมาใช้ให้บรรลุเป้าหมายนั้นต้องถูกกฎหมาย (Cohen and William, 2011) โดย NPM เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1970 จากการจัดการภาคเอกชน โดยมีองค์ประกอบ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ 1. ใช้แนวคิดจากภาคเอกชน 2. จัดการแบบปล่อยมือหรือโอนภารกิจไปให้ภาคอื่นร่วม 3. เน้นภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ

4. เน้นการควบคุมสิ่งนำเข้าการประเมินผลการดำเนินงานและการตรวจสอบ 5. เน้นที่การแบ่งแยก การแยกย่อยการบริหาร และ 6. เน้นที่ระบบตลาดการแข่งขันและการทำสัญญา โดย NPM มีจุดแข็ง ของการนำนโยบายปฏิบัติ เน้นผลรับ เน้นประสิทธิภาพของการแข่งขันและการทำงานของตลาด (Osborne, 2010) และ (Bevir and Rhodes, 2011) มองว่าคลื่นลูกที่ 2 รัฐได้ใช้วิธีการ 3 วิธีการในการทำงาน ได้แก่ (1) การถือท้ายตัวแสดงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการโดยการกำหนดกฎเกณฑ์ของการดำเนินการ (2) การใช้เรื่องเล่า (การตีความ) และ (3) รัฐแบ่งสรรงบประมาณให้ โดยรัฐไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการเดียว สามารถใช้วิธีการหลาย ๆ วิธีการได้ในการกำหนดสถานการณ์ที่แตกต่าง และในเวลาที่แตกต่างกัน สามารถปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา โดยรากฐานของคลื่นลูกที่ 1 และคลื่นลูกที่ 2 มีจุดร่วมบางอย่างที่มีลักษณะร่วมกัน 4 ประการ ได้แก่ (1) รัฐแยกเป็นส่วนเสี้ยวและนำไปสู่เครือข่ายที่แตกแยก (2) ทั้งสองคลื่นยังยอมรับอำนาจของรัฐที่เข้ามาควบคุมและให้คำแนะนำเครือข่ายว่าต้องทำอะไร (3) ยอมรับแนวคิดเรื่องโครงสร้าง และประการสุดท้าย การหารคำอธิบายโดยรวมและแบบฉบับ โดยหาคำอธิบายคำเดียวที่ใช้ได้หมด (Bevir and Rhodes, 2011) อย่างไรก็ตาม Osborne มองว่าจุดอ่อนของ NPM คือกระบวนการของนโยบาย ซึ่งเป็นการมองบริบทมิติเดียวในการจัดการความท้าทายท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่หลากหลาย ซึ่งต่อมาเกิดการโต้แย้ง วิพากษ์ โจมตี และ ตั้งคำถาม อย่างรุนแรงสำหรับการมุ่งเน้นภายในองค์กรที่มีความหลากหลายมากขึ้นและการยึดมั่นกับการนำเทคนิคการตลาดของภาคเอกชนที่ล้ำสมัยมาใช้กับการดำเนินนโยบายสาธารณะและการให้บริการสาธารณะของ NPM โดยมีประเด็นของข้อโต้แย้ง (1) NPM ไม่ใช่เป็นกระบวนการที่หนึ่งเดียว ประกอบด้วยหลายองค์ประกอบรวมกันและเอาแนวคิดต่าง ๆ มารวมกัน (2) NPM มีการนำไปใช้เฉพาะบางภูมิภาค บางส่วนของโลก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ หรือ ประเทศในเครือจักรภพ แต่ประเทศจำนวนมากที่กำลังพัฒนาใช้ไม่ได้ (3) NPM ที่นำไปใช้ในแต่ละภูมิภาคก็มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน หรือสามารถนำไปใช้ในบางข้อที่มีจุดเน้นที่ต่างกัน (4) NPM เป็นส่วนหนึ่งของ PA เท่านั้น NPM เป็นเพียงแค่สาขาย่อยของ PA (5) NPM มีผลลัพธ์ยังไม่ชัดเจน และยังมีข้อถกเถียงในข้อดีและข้อเสีย และ ประการสุดท้าย NPM เป็นกระบวนการที่รื้อวันล้มเหลว (Osborne, 2010). ดังนั้นจึงนำไปสู่การสำรวจกระบวนการทัศน์ใหม่ ที่มีความเหมาะสมมากกว่าทั้งเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติ จึงนำไปสู่คลื่นลูกที่ 3 การจัดการปกครองที่ถอยห่างจากศูนย์กลาง

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) มีนิยามคือ การใช้อำนาจภาครัฐภาคเอกชนเกี่ยวข้องกับการสร้างกฎระเบียบทำร่วมกันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับการส่งมอบบริการ จากแนวคิดสู่แนวนอน (Cohen and William, 2011) ความเข้าใจเบื้องต้นของการเกิดขึ้นของ NPG นั้น ไม่ใช่กระบวนการทัศน์ใหม่เหนือ PA หรือ NPM และ NPG ไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดวิธีการเดียว และ Governance ไม่ใช่คำใหม่ มีการใช้มานานแล้ว มีสำนักที่เป็นสาขาย่อย 3 สาขา คือ 1. บรรษัท ภิบาล เน้นที่ระบบกระบวนการภายในองค์กรความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำผู้บริหารระดับสูง 2. ธรรมาภิบาล เน้นแนวคิดการจัดการองค์การระหว่างประเทศแบบระบบ

ตลาด และ 3. การปกครองภาคสาธารณะ โดย Governance แบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ (1) การจัดการปกครองเชิงสังคมการเมือง (2) การจัดการปกครองนโยบายสาธารณะ (3) การจัดการปกครองเชิงบริหาร (4) การจัดการปกครองเชิงสัญญา และประการสุดท้าย การจัดการปกครองเชิงเครือข่าย (Robinson, 2015) และ Bevir and Rhodes มองว่า คลื่นลูกที่ 3 มีจุดเน้นที่การสร้างเชิงสังคมของแบบแผนของกฎเกณฑ์โดยผ่านความสามารถของปัจเจกบุคคลในการสร้างความหมายในการกระทำ โดยคลื่นลูกที่ 3 ได้เปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับรัฐ โดยพิจารณาถึงแบบแผนของการปกครองรัฐที่ถูกสร้างขึ้นมา ถูกรักษาไว้ และถูกปรับเปลี่ยนโดยปัจเจกบุคคล โดยได้เสนอวิธีการถอยห่างจากศูนย์กลาง และ Osborne ได้เสนอการจัดการปกครองภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นประชาชนไว้ที่ศูนย์กลางแทนรัฐบาล ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ผลิตร่วมของนโยบาย และส่งมอบบริการด้วย โดย NPG มีลักษณะสำคัญ คือ ตัวแสดงที่หลากหลายที่ต้องพึ่งพาและกระบวนการที่หลากหลาย รัฐบาลเป็นเพียงตัวแสดงหนึ่ง ไม่ผูกขาดเพียงผู้เดียว และแนวคิดนี้จะเน้นที่ความไว้วางใจ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน สอดคล้องกับแนวคิด NPS (New Public Service) โดยแนวคิดนี้เน้นที่พลเมือง เน้นชุมชน และเน้นประชาสังคม โดยบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐคือการช่วยให้ประชาชนเสนอความต้องการและได้รับผลประโยชน์ร่วมกันแทนที่จะควบคุมและกำกับ ข้าราชการจะทำหน้าที่เหมือนนายหน้าหรือคู่เจรจาและเกิดแนวคิด NPS 4 ประการ คือ (1) ความสัมพันธ์แบบร่วมมือ (2) ร่วมกันรับผิดชอบ (3) ให้ข้อมูลทั่วถึง (4) การให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วม และบางทีก็เรียกว่า หลัง NPM หรือ “หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่” ได้แก้ไขการขาดความร่วมมือของ NPM และในขณะเดียวกันมีการเพิ่มความร่วมมือในแนวนอน มีการจัดการแบบรวมทั้งหมด การบริหารจัดการแบบดิจิทัล มีการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ในการเพิ่มความร่วมมือด้วยเทคโนโลยีทำให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบ และการจัดการที่เน้นแรงกระตุ้นหรือแรงจูงใจให้รางวัลและการลงโทษ (Robinson, 2015) อย่างไรก็ตาม NPG ได้ถูกท้าทายจากระบบเดิมที่มีลักษณะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก 5 ประการ

1. ความซับซ้อนและท้าทายระบบเดิมที่เป็นทางการ ได้ท้าทายแนวคิดการเป็นหนึ่งเดียว โดยปัจจุบันมีหลายศูนย์หลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงหน่วยงานที่หลากหลาย ก่อให้เกิดความสำคัญแบบตัวการตัวแทน โดยรัฐบาลไม่ต้องดำเนินการด้วยตัวเอง โดยให้ภาคส่วนอื่นมาบริการแทน ทำให้เกิดการเพิ่มของภาคเอกชนและภาคส่วนสมัครใจเข้ามาทำหน้าที่ เกิดการจ้องเหมาภาคเอกชน จึงเกิดแนวคิดการร่วมมือเข้ามา และมีจุดอ่อน คือ ความรับผิดชอบ การแยกออกจากกันระหว่างทฤษฎีและความเป็นจริง โดยขาดกรอบแนวคิดความชอบธรรมในการยอมรับระบบที่เข้ามาใหม่ และความชอบธรรมของการใช้อำนาจ

2. ขอบเขตความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน รัฐบาลจะลดบทบาทลงไปและเพิ่มภาคส่วนเอกชนและภาคส่วนสมัครใจ เปลี่ยนดุลระหว่างรัฐบาลและภาคประชาสังคมมีความซับซ้อนและปิดความรับผิดชอบ เชื่อมโยงระหว่างแนวคิดชุมชน ภาคส่วนที่เข้ามามีทรัพยากรของเขาเอง โดยไม่ได้พึ่งพาทรัพยากรของรัฐ และไม่ได้อยู่

ภายใต้อำนาจของรัฐบาลที่เป็นทางการ และความรับผิดชอบก็ได้กระจายไปอยู่ในส่วนอื่นๆ ภาคเอกชนได้เข้ามาเป็นตัวแสดงที่สำคัญ และมี จุดอ่อน คือ ขอบเขตของการรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดความคลุมเครือ และปิดความรับผิดชอบ หรือการหาแพะรับบาป เพิ่มความเป็นไปได้ในการหาแพะรับบาป เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดี

3. การพึ่งพาเชิงอำนาจระหว่างสถาบันต่างๆ เพื่อให้ทำงานนั้นสำเร็จ ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ครอบงำ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดมีความรู้และทรัพยากรในการแก้ไขปัญหาได้เพียงหน่วยงานเดียว งบประมาณก็ไม่พอ คนมีความรู้ก็ไม่พอ เมื่อรวมสิ่งเหล่านี้การทำงานจึงจะประสบความสำเร็จ ยกตัวอย่างเช่น อังกฤษมีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และมี จุดอ่อน คือ อีกด้านหนึ่งของเหรียญในการพึ่งพาอำนาจ ในระดับท้องถิ่น มีอิทธิพลน้อยลงเมื่อมีหลายๆ ส่วนเข้ามาอิทธิพลท้องถิ่นก็จะน้อยลง และสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจในตัวเอง การพึ่งพาตนเองอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่ชัดเจนที่อาศัยการตีความหลายกลุ่ม

4. เครือข่ายของตัวแสดงที่เป็นอิสระในตัวเอง การมีตัวแสดงที่เป็นชนชั้นนำที่มาจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แต่ไม่มีโครงสร้างรองรับ จึงทำให้ตัวแสดงผสมปนเปเข้าด้วยกัน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนำไปสู่การปกครองที่ไม่มีรัฐ ข้อดีทำให้ได้รับข้อมูลและลดต้นทุนส่วนต่างๆ จุดอ่อน ทำให้ขาดความรับผิดชอบ อาจมีปัญหาเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกกลุ่ม โดยไม่ได้เน้นผลประโยชน์สาธารณะเหมือนรัฐเดิม วิธีการแก้ไขคือการนำรัฐบาลกลับเข้ามาอีกครั้ง

5. การจะทำงานให้สำเร็จไม่ได้ขึ้นอยู่กับคำสั่งและอำนาจของรัฐ แต่อยู่ที่ว่ารัฐบาลใช้เครื่องมือและเทคนิคแบบใหม่ในการกำหนดทิศทางและนำพา การจัดการปกครองยุคใหม่หน้าที่ของรัฐบาล คือ การประสานงานความร่วมมือ การบูรณาการหลายๆ ภาคส่วนเข้าด้วยกัน ซึ่งมีองค์ประกอบ 3 ประการ 1. นิยามสถานการณ์ 2. กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ และ 3. จัดการเชิงระบบ ในการกำหนดทิศทางรัฐบาลต้องมีภาวะผู้นำและมี จุดอ่อน สาเหตุ 3 ประการที่ทำให้รัฐบาลล้มเหลว ประการที่ 1. ความยากลำบากในการเชื่อมโยง 2. มีภาวะผู้นำที่เหมาะสม และประการสุดท้ายเกิดความขัดแย้ง

ดังนั้น การปกครองในยุคปัจจุบันมีความซับซ้อนและท้าทายระบบเดิม มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังภาคส่วนต่างๆ การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเป็นสิ่งสำคัญ แต่ก็ต้องระมัดระวังปัญหาเรื่องความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจนและผลประโยชน์ส่วนตัว รัฐบาลจึงต้องมีภาวะผู้นำและใช้เครื่องมือที่เหมาะสมในการกำหนดทิศทางและนำพาการทำงานร่วมกันให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) จึงได้เน้นไปที่การพลีร่วมของภาคส่วนต่างๆ อาทิ การทำสัญญาจ้างเหมาจากภายนอก หุ้นส่วน เอ็นจีโอ และเครือข่ายข้ามรัฐบาล

การทำสัญญาจ้างเหมาจากภายนอก

การทำสัญญาจ้าง คือ สัญญาที่เป็นข้อตกลงทางกฎหมายระหว่างคู่สัญญาตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรและบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย ทำไมภาครัฐจึงตัดสินใจทำสัญญาจ้างจากผู้รับเหมาภายนอกนั้น มี 4 เหตุผลหลัก คือ 1. สินค้าบริการไม่มีในหน่วยงาน 2. ทำให้เกิดการแข่งขันและลดต้นทุนปรับปรุงคุณภาพ 3. ได้ผู้เชี่ยวชาญที่หน่วยงานภาครัฐไม่มี และประการสุดท้าย ผู้นำหน่วยงานใช้สัญญาเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น นอกจากนี้ ยังมี 4 เหตุผลรอง คือ 1. บางครั้งใช้เป็นเทคนิคของภาครัฐในการต่อต้านระบบราชการแบบเดิมที่สั่งการจากบนลงล่าง 2. ต้องการลดขนาดหน่วยงาน 3. ลดอำนาจสภาพและลดเบี้ยบำนาญ และประการสุดท้ายเสี่ยงความรับผิดชอบ (Cohen and William, 2011)

การทำสัญญาจ้างได้เพิ่มขึ้นโดยเกิดจาก เทคโนโลยี ข้อมูล การสื่อสาร มีต้นทุนลดลงและการขนส่งที่รวดเร็วและราคาได้ลดลงด้วย ทำให้สถานที่ผลิตสินค้ามีความยืดหยุ่นมากขึ้น และเกิดจากอุดมการณ์ของโลกาภิวัตน์และเศรษฐกิจโลก โดยการทำสัญญามีความท้าทายในการจัดการของความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและทางกฎหมาย โดยภาครัฐใช้หลายวิธีในการเลือกคู่สัญญา โดยภาครัฐจะต้องใช้การยื่นซอง ประกวดราคาและประมูลแบบปิดซองและมีการพัฒนาเทคนิคทางภาษาของสัญญา โดยมี 4 เทคนิค คือ 1. ทำสัญญาตามลำดับงาน 2. ใช้สัญญาระยะสั้น 3. ให้ไปขอคุณสมบัติของผู้ประมูล และ 4. ใช้บริการของตัวแทนในการจัดหาที่ร่วมตัวแทนไว้ โดยการจัดการให้มีประสิทธิภาพ ต้องใช้เครื่องมือที่หลากหลาย ใช้ทรัพยากรในการสร้างแรงจูงใจและการลงโทษ มีการออกแบบและการใช้งานมาตรการให้มีประสิทธิภาพ โดยมีขั้นตอน ดังนี้ 1. กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของงานที่เป็นตัวชี้วัดให้ชัด 2. เน้นการให้รางวัลและการลงโทษ 3. แยกงานเป็นหลาย ๆ ส่วน และยังท้าทายประเด็นเชิงจริยธรรมและความรับผิดชอบ ผ่านการทำสัญญาและความรับผิดชอบเชิงประชาธิปไตย และควรระวังการฉ้อฉลและผลประโยชน์ทับซ้อน โดยมีวิธีป้องกัน ได้แก่ 1. การประมูลแบบปิดซอง 2. ตั้งคณะกรรมการประมูลให้มีคนภายนอก และ 3. เลือกเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีความรอบคอบ และวิธีป้องกันการละเมิดสาธารณะ มี 4 ขั้นตอน คือ 1. ให้ความรู้เกี่ยวกับจริยธรรมสำหรับผู้ที่เข้ามาประมูล 2. ให้รางวัลสำหรับคู่สัญญาที่ปฏิบัติตามจริยธรรม 3. มีสิ่งจูงใจหรือโบนัสให้คู่สัญญาที่มีจริยธรรม และ 4. ติดตามพฤติกรรมของคู่สัญญาให้มั่นใจว่ามีจริยธรรม การทำสัญญาจ้างทำให้ศักยภาพของภาครัฐสูงขึ้น เชื่อมโยงตัวแทนกับระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น การทำสัญญาจ้างท้าทายความรับผิดชอบของรัฐบาลที่เป็นตัวแทน โดยเจ้าหน้าที่รัฐควรมีคุณสมบัติเฉพาะ ได้แก่ การดูแลสัญญาจ้างให้ได้ผลลัพธ์ที่เหมาะสมและราคาที่เหมาะสม และสามารถตรวจสอบประสิทธิภาพของผู้รับเหมา พยายามพัฒนาเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ และต้องมีทักษะการจัดการที่หลากหลาย (Cohen and William, 2011)

หุ้นส่วน (Partnerships)

ความเป็นหุ้นส่วนในวาทกรรมการจัดการปกครอง เป็นการกำหนดการปกครองเป็นรูปแบบสถาบันของการประสานงานทางสังคมที่ใช้ในการผลิตและใช้กฎที่มีผลผูกพันและจัดหาสินค้าส่วนรวม มีทั้งมิติเชิงโครงสร้าง กระบวนการ และครอบคลุมการขึ้นนำโดยรัฐ การจัดการปกครองผ่านเครือข่ายผู้มีบทบาทภาครัฐและเอกชน กำหนดกฎเกณฑ์โดยผู้มีบทบาทที่ไม่ใช่รัฐ มุ่งเน้นไปที่รูปแบบการกำกับดูแลที่ไม่ใช้ลำดับชั้นและไม่ใช้รัฐเป็นศูนย์กลาง รูปแบบการกำกับดูแลเหล่านี้มักถูกระบุว่าเป็น “รูปแบบใหม่” โดยมีการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมจึงถือเป็นเรื่อง “ใหม่” เนื่องจากบทบาทที่เปลี่ยนไปของตัวแสดงหลักทั้ง 3 ตัว ได้แก่ รัฐที่เปลี่ยนจากผู้มีอำนาจผูกขาดเป็นผู้มีอำนาจจัดการ ภาคธุรกิจที่มีบทบาทสาธารณะเพิ่มขึ้น และความหมายที่เปลี่ยนจากคำว่า “ภาคที่สาม” เป็น “ภาคประชาสังคม” มีลักษณะเป็นรูปแบบเชิงสัมพันธ์ขององค์กรทางสังคมบนพื้นฐานของความไว้วางใจและความมุ่งมั่นในระยะยาว (Gunnar Folke, 2011).

ความเป็นหุ้นส่วนและสถาบันทางเลือก เกิดความท้าทายที่รัฐและผู้ให้บริการสาธารณะต้องเผชิญ ได้แก่ (1) การปลดปล่อยข้อบังคับของ EU (2) ความต้องการปลดปล่อยให้ออกชน (3) แรงดึงดูดทางการเงิน และ (4) ข้อบกพร่อง ในการตอบสนองของผู้ให้บริการของภาครัฐ มีการเพิ่มประสิทธิภาพ การลดขนาดการบริการ แก่ลูกค้า การส่งเสริมตลาดการแข่งขัน การกำหนดให้เป็นตัวแทน การให้บริษัทเอกชนเช่า และประการสุดท้าย การปรับปรุงนิยามของการจัดการปกครอง จากความหลากหลายของตัวเลือกขององค์กร เช่น การเข้าสัญญา เครือข่าย ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน เป็นต้น สิ่งสำคัญ คือ ต้องเข้าใจความแตกต่าง และความคล้ายคลึงกันระหว่างการจัดการสถาบันข้ามภาคส่วนทั้ง 3 ประเภท เพื่อที่จะวิเคราะห์ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถพิจารณา 6 ประเด็นในการจัดการสัญญา (1) มีการคัดเลือกหุ้นส่วนอย่างรอบคอบและการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้าง (2) สัญญาควรมีความสมดุล โดยอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และไม่ลงรายละเอียดมากเกินไป (3) มีการสะท้อนค่านิยม สถาบัน และตลาดเป็นสิ่งสำคัญ (4) มีการคำนวณและลดความเสี่ยงผ่านความสามารถภายในองค์กร การเตรียมการในการเลิกสัญญา และการประเมินความเสี่ยง (5) มีการติดตามผลอย่างสม่ำเสมอ และประการสุดท้าย มีการกระจายความรับผิดชอบที่มีประสิทธิภาพระหว่างผู้ซื้อและผู้ให้บริการ และต้องพิจารณาเครือข่ายในการทำสัญญา 7 ประการ คือ (1) เครือข่ายนโยบายขึ้นอยู่กับกระบวนการต่อรองระหว่างผู้มีบทบาทขององค์กร (2) ชื่อเสียงเป็นกลไกควบคุม (3) เป้าหมายและวัตถุประสงค์โดยรวม (4) การตัดสินใจเป็นแบบพหุภาคี (5) ความสัมพันธ์ในแนวนอนระหว่างตัวแสดงเครือข่าย (6) ผู้มีบทบาทในเครือข่ายแก้ปัญหาผ่านการรวบรวมทรัพยากร และนำความรู้และทักษะต่างๆ มาสู่เครือข่าย และประการสุดท้ายเครือข่ายมีความแตกต่างของการทำงาน (Gunnar Folke, 2011).

โดยเหตุผลหลักในการจัดตั้ง PPP นั้น เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณสาธารณะกับประสิทธิภาพ เพื่อแบ่งปันความเสี่ยงที่เหมาะสม นวัตกรรมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ความร่วมมือกัน มีการกำกับดูแลสาธารณะ และให้ประชาชนการมีส่วนร่วม โดยการบริการส่วนใหญ่ที่เพิ่มขึ้นนั้น ได้สะท้อนภาพของ "รัฐที่เปิดใช้งาน" และการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น โดย PPP นั้น ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) PPP ขององค์กรตามสัญญากฎหมายบริษัท (2) PPP ตามสัญญากฎหมายเอกชน และ (3) PPP แบบเครือข่ายที่ผูกมัดตนเอง เพื่อการให้บริการที่มีคุณภาพด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าและเสนอมูลค่าเพิ่มสำหรับกองทุนสาธารณะ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายและเขตอำนาจศาลของประชาคมยุโรป (Gunnar Folke, 2011).

ในความสำเร็จของ PPP ที่ซับซ้อนจำเป็นต้องมีกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงที่มีการวางแผนอย่างดี ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงเชิงพาณิชย์และทักษะระดับสูงจากหุ้นส่วนสาธารณะ เพื่ออำนวยความสะดวก ซึ่งนักวิชาการได้เสนอให้ใช้รายงานความโปร่งใสเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล ดังนั้นความเป็นหุ้นส่วน (Partnerships) ได้เสนอความหมายของรัฐในฐานะผลิตภัณฑ์ ที่มีการตรวจสอบคุณภาพและขั้นตอนการผลิต ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ร่วมผลิต โดยมุมมองนี้ได้เปิดช่องทางใหม่สำหรับการวิเคราะห์นโยบายต่างๆ และระบุการผลิตร่วม จากข้อสังเกตเหล่านี้ การมองความเป็นรัฐที่เป็นผลิตภัณฑ์สามารถนำไปสู่ความเข้าใจที่ครอบคลุมมากขึ้นเกี่ยวกับพลวัตที่ซับซ้อนของการจัดเตรียมความเป็นรัฐได้

เอ็นจีโอ (Non-governmental Organizations)

มีการเกิดขึ้นของ NGOs ไปทั่วโลกพร้อม ๆ กับการจัดการปกครอง โดย NGOs มีนิยามและกรอบแนวคิดที่หลากหลาย มี NGO จำนวนมากที่เสถียรและปลอม โดยมีคำเรียกขององค์การที่คล้ายคลึงกันหรือใช้แทนกันจำนวนมาก มีลักษณะสำคัญร่วมกัน ทั้ง 7 ข้อ โดยมีทั้งลักษณะที่เหมือนกันและต่างกัน ซึ่งสามารถพิจารณาแนวคิดที่ร่วมกันได้ ดังนี้ 1. การมีกฎหมายรองรับ 2. มีโครงสร้างอย่างเป็นทางการถาวร 3. เจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช้รัฐแต่มีการจ้างและมีการจ่ายค่าจ้าง 4. มีสถานะเป็นเอกชนที่มีเป้าหมายเพื่อให้บริการสาธารณะ 5. เป็นอิสระทั้งในภาครัฐและเอกชน 6. ไม่มุ่งหวังผลกำไร และประการสุดท้าย สนับสนุนสิทธิมนุษยชน ซึ่ง NGOs มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ 5 รูปแบบ คือ 1. เป็นตัวแบบจำลองที่ครอบงำโดยรัฐบาล รัฐบาลสั่งการได้ระดับหนึ่ง 2. เป็นตัวแบบจำลองที่ครอบงำโดยภาคส่วนที่สาม 3. เป็นตัวแบบคู่ขนาน เดินไปด้วยกันแบบช่วยกันทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในการทำเรื่องเดียวกัน 4. เป็นตัวแบบจำลองความร่วมมือ รับผิดชอบร่วมกัน และ 5. เป็นตัวแบบจำลองการแข่งขัน ทั้งนี้ NGOs เป็นเรื่องที่ศึกษากันมานานแล้ว แต่ระยะหลังมีการปรับปรุง NGOs ภายใต้ระบบตลาด และจากผลการศึกษาการประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจาก NGOs ในการจัดการปกครองนั้นมีผลลัพธ์อยู่ 3 ส่วน คือ เชิงบวก เชิงลบ และผลในเชิงกระบวนการและหลักการ (1) ผลเชิงบวก คือ หลักการจะมีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากกว่า มีนวัตกรรมมากกว่า ลำด้าขึ้นน้อยกว่า มีความยืดหยุ่น บุคลากรมีความเห็นใจในมนุษย์ ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย (2) ผลเชิงลบ คือ ล้มเหลวที่จะลดคนจน แต่ยั่งยืนไปคนจนยิ่งจะเพิ่มขึ้น มีแนวปฏิบัติแบบอนุรักษนิยม พึ่งพาเงินบริจาคจากภายนอกอย่างถาวร ทำให้ซับซ้อนสูญเสีย

สิทธิทรัพยากร และทำให้ภาครัฐในประเทศยากจนเสี่ยงความรับผิดชอบด้วยถือว่า NGOs ทำอยู่แล้ว แต่ผลสรุปผลลัพธ์ระหว่าง เชิงบวก เชิงลบ นั้นยังไม่ชัดเจน จึงนำไปสู่ประเด็นที่ (3) ผลในเชิงกระบวนการและหลักการ ที่มีลักษณะค่อนข้างลบ เพราะการเลือกผู้นำระดับสูงไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม การตัดสินใจขาดการมีส่วนร่วม มีปัญหาเรื่องความรับผิดชอบ การให้กู้ยืมเงินไม่เป็นธรรม เกิดการคอร์รัปชัน ทำธุรกิจหากำไร ขัดหลักการช่วยเหลือคนจน (Shamsul, 2011)

ดังนั้น การเพิ่มขึ้นอย่างมากของ NGOs แต่ไม่มีความเห็นสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎี มีผลทั้งเชิงบวก และเชิงลบไม่มีหลักฐานชี้ว่า NGOs ดีกว่ารัฐบาล มาตรการเชิงนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในการแก้ไขเกี่ยวกับ NGOs ได้มากขึ้น คือ (1) การปรับโครงสร้างของ NGOs ใหม่ เพื่อแก้ไขข้อจำกัด ผลเชิงลบ NGOs พลอม (2) การแสวงหาสถาบันทางเลือกอื่นๆ (3) สร้างระบบการจัดการจัดตั้งอยู่บนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมของตัวแสดงสำคัญ ร่วมกันปรึกษาหารือสำหรับภาคส่วนต่างๆ บทบาทของรัฐซึ่งมองว่ารัฐยังมีความสำคัญในฐานะผู้กำหนดนโยบายหลัก

เครือข่ายข้ามรัฐบาล (Trans governmental Networks)

เครือข่ายข้ามรัฐบาล คือ สถาบันที่ไม่เป็นทางการเชื่อมโยงตัวแสดงต่างๆ ข้ามเขตแดนประเทศ มีลักษณะที่มีโครงสร้างแบบหลวมๆ ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐระดับเดียวกัน โดยผ่านการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการจากการสำรวจภาพรวมของเครือข่ายข้ามรัฐบาล เครือข่ายข้ามรัฐบาลได้เติบโตขึ้นมีการแผ่ขยายอย่างรวดเร็วเพื่อตอบสนองการจัดการที่ซับซ้อนระหว่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ที่ระบบการทูตแบบดั้งเดิมไม่สามารถทำได้ โดยเครือข่ายข้ามรัฐบาลทำหน้าที่หลักสามประการ คือ (1) ขยายศักยภาพของรัฐในประเด็นระหว่างประเทศที่รัฐมนตรีระหว่างประเทศทำไม่ได้ (2) ความร่วมมือระหว่างประเทศเชิงเทคนิคอย่างสูงที่รัฐมนตรีต่างประเทศขาดความชำนาญ (3) เครือข่ายทำให้ยืดหยุ่นและรับผิดชอบต่อช่องทางที่ช่องทางเดิมทำไม่ได้ เครือข่ายสามารถแบ่งออกได้เป็นสามประเภทพื้นฐาน: (1) เครือข่ายข้อมูล (2) เครือข่ายการบังคับใช้และ (3) เครือข่ายประสาน (Slaughter and Thomas N, 2011)

ประเภทของเครือข่ายข้ามรัฐบาล สามารถจัดประเภทตามความสัมพันธ์ที่สร้างขึ้นและหน้าที่ในการดำเนินการ แม้ว่าเครือข่ายแนวตั้งระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงและเจ้าหน้าที่ระดับชาติจะมีอยู่ แต่เครือข่ายข้ามรัฐบาลส่วนใหญ่อยู่ในแนวนอน ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้มีบทบาทในระดับเดียวกัน เครือข่ายสามารถแบ่งออกได้เป็นสามประเภทพื้นฐาน

(1) เครือข่ายข้อมูล เครือข่ายเหล่านี้อำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูล แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด ตัวอย่าง เครือข่ายระหว่างประเทศเพื่อการปฏิบัติติดตามและการบังคับด้านสิ่งแวดล้อม INECE

(2) เครือข่ายการบังคับใช้กฎหมายมีความสำคัญต่อประเทศต่างๆ ตัวอย่างเช่น เครือข่ายตำรวจข้ามชาติเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน ก่อนการร้ายข้ามชาติ

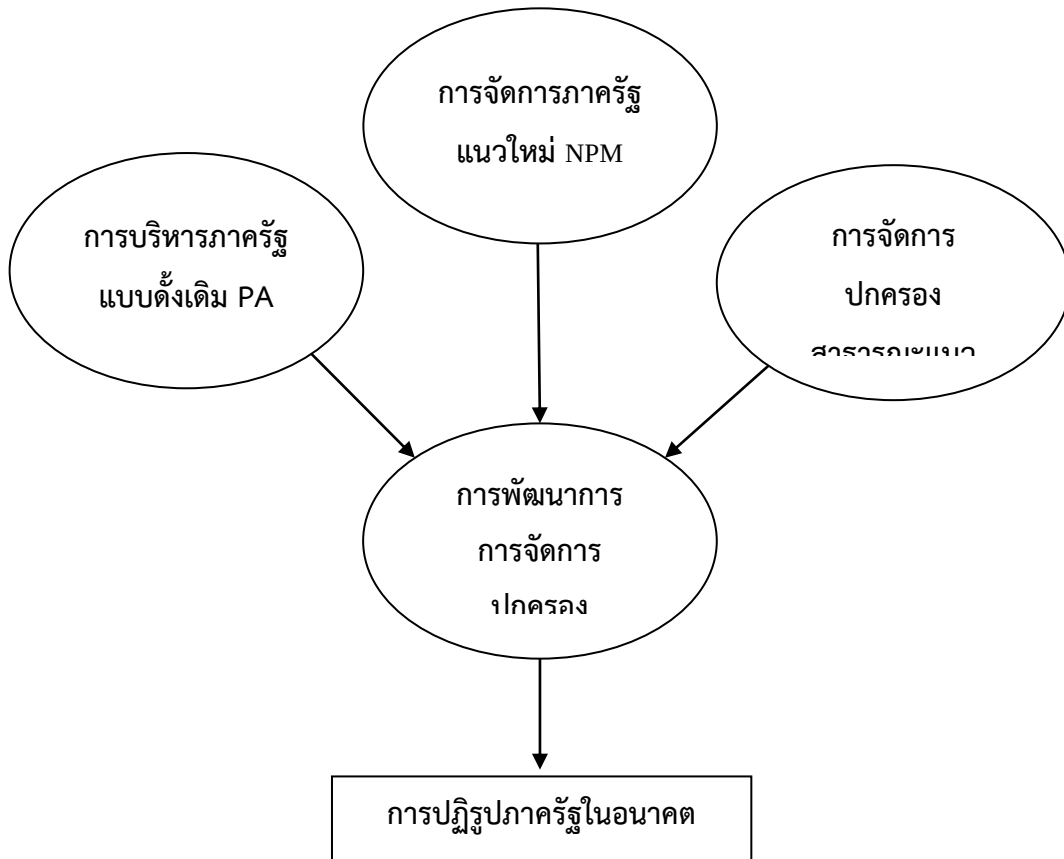
(3) เครือข่ายการประสานกัน เพื่อกำหนดมาตรฐานร่วม ตัวอย่าง Basel Committee on Banking Supervision ความร่วมมือข้ามรัฐบาลที่มีส่วนสำคัญต่อคุณภาพการกำกับดูแลธนาคารทั่วโลก International Conference on Harmonization (ICH) เป็นเครือข่ายการประสานที่สำคัญที่รวบรวมหน่วยงานกำกับดูแลและกลุ่มอุตสาหกรรมจากสหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น เพื่อกำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับการอนุมัติผลิตภัณฑ์ยา (Slaughter and Thomas N. 2011)

การทำงานของเครือข่ายข้ามรัฐบาล อำนาจและบทบาทของเครือข่ายข้ามรัฐบาลไม่เป็นการบังคับแต่เป็นการกำหนดมาตรฐานและแนวทางอย่างกว้าง ๆ และแนะนำแนวปฏิบัติให้แก่รัฐในแง่มุมต่าง ๆ แบ่งเป็นแนวปฏิบัติ 3 ส่วน (1) การให้ข้อมูลแบ่งปันเรียนรู้ (2) ประสานงานในเชิงบังคับ (3) ในแง่ของการประสานงานระหว่างประเทศที่แตกต่างจากสถาบันแบบดั้งเดิม ในขณะเดียวกัน TN ก็มีจุดอ่อน คือไม่มีอำนาจบังคับแต่เครือข่ายความรัฐบาลจะมีประโยชน์ใน 3 ลักษณะ (1) ถ้ามีการพึ่งพากันสูงประโยชน์ก็จะสูง (2) ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการขาดข้อมูล TN ก็จะมี (3) เครือข่ายทำงานได้ดีที่สุดเมื่อผลประโยชน์ของรัฐสอดคล้องกัน และในความชอบธรรมเชิงประชาธิปไตยและเครือข่ายข้ามรัฐบาล อาจเผชิญกับความชอบธรรม 2 ประเด็น คือ (1) เนื่องจากไปดึงอำนาจที่มาจาก การเลือกตั้งแล้วนำไปใส่มือข้าราชการ (2) TN มีการนำผู้เชี่ยวชาญมาจากหลายประเทศทำให้มีประสิทธิภาพแต่มีกละเลินโยนโยนด้านอื่น ๆ

สรุป

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะมีพัฒนาการผ่าน 3 ระบบจาก PA สู่ NPM และสู่ NPG และ NPG นั้นไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดวิธีเดียวของการปฏิบัติแต่เป็นตัวอย่างเชิงแนวคิดที่ทำความเข้าใจเกี่ยวกับความจริงของการส่งมอบบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 ที่เน้นประชาชนไว้ที่ศูนย์กลางแทนรัฐบาล ซึ่งในการปกครองยุคปัจจุบันที่มีความซับซ้อนและท้าทายระบบเดิม มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังภาคส่วนต่างๆ และเน้นการผลิตร่วม เช่น การทำสัญญาจ้างเหมาจากภายนอก หน่วยงาน เอ็นจีโอ และเครือข่ายข้ามรัฐบาล ที่จะชี้ให้เห็นว่ามีการเพิ่มภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการส่งมอบบริการสาธารณะ เพื่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเป็นสิ่งสำคัญ แต่ก็ต้องระมัดระวังปัญหาเรื่องความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจนและผลประโยชน์ส่วนตัว รัฐบาลจึงต้องมีภาวะผู้นำและใช้เครื่องมือที่เหมาะสมในการกำหนดทิศทางและนำพาการทำงานร่วมกันให้ประสบความสำเร็จ

องค์ความรู้ใหม่



จากการวิเคราะห์การปฏิรูปภาครัฐในอนาคต ควรเน้นประชาชนไว้ที่ศูนย์กลางแทนรัฐบาล ในฐานะที่เป็นผู้ผลิตร่วมของนโยบาย และส่งมอบบริการ อีกทั้งภาครัฐควรพึงพากระบวนการที่หลากหลาย เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม เพื่อสร้างรูปแบบเชิงสัมพันธ์ขององค์กรทางสังคมบนพื้นฐานของความไว้วางใจ ประกอบด้วยความสัมพันธ์แบบร่วมมือ รวมกันรับผิดชอบ มีการสื่อสารให้ข้อมูลอย่างทั่วถึง และประการสุดท้ายการให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมและในขณะเดียวกันมีการเพิ่มความร่วมมือแบบแนวนอน ส่งเสริมการบริหารจัดการแบบดิจิทัล มีการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ในการเพิ่มความร่วมมือเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิรูปภาครัฐในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- Bevir, Mark and Hall, Ian. (2011). "Global Governance" in Bevir, Mark. Ed. *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publications Ltd.
- Bevir, Mark and Rhodes, R.A.W. (2011). "The Stateless State" in Bevir, Mark. Ed. *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publications Ltd.
- Cohen, Steven and Eimicke, William. (2011). "Contracting Out" in Bevir, Mark. Ed. *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publications Ltd.
- Haque, M. Shamsul. (2011). "Non-governmental Organizations" in Bevir, Mark. Ed. *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publications Ltd.
- Osborne, Stephen, P. (2010). "Introduction : The (New) Public Governance: a Suitable Case for Treatment?." in Osborne, Stephen, P. *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Osborne, Stephen, P. (2010). "Conclusion: Public Governance and Public Service Delivery: A Research Agenda for the Future" in Osborne, Stephen, P. *The New Public Governance? : Emerging Perspectives on Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Robinson, Mark. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence. Singapore.
- Schuppert, Gunnar Folke. (2011). "Partnerships" in Bevir, Mark. Ed. *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publications Ltd.
- Slaughter, Anne-Marie and Hale, Thomas N. (2011). "Transgovernmental Networks" in Bevir, Mark. Ed. *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publications Ltd.